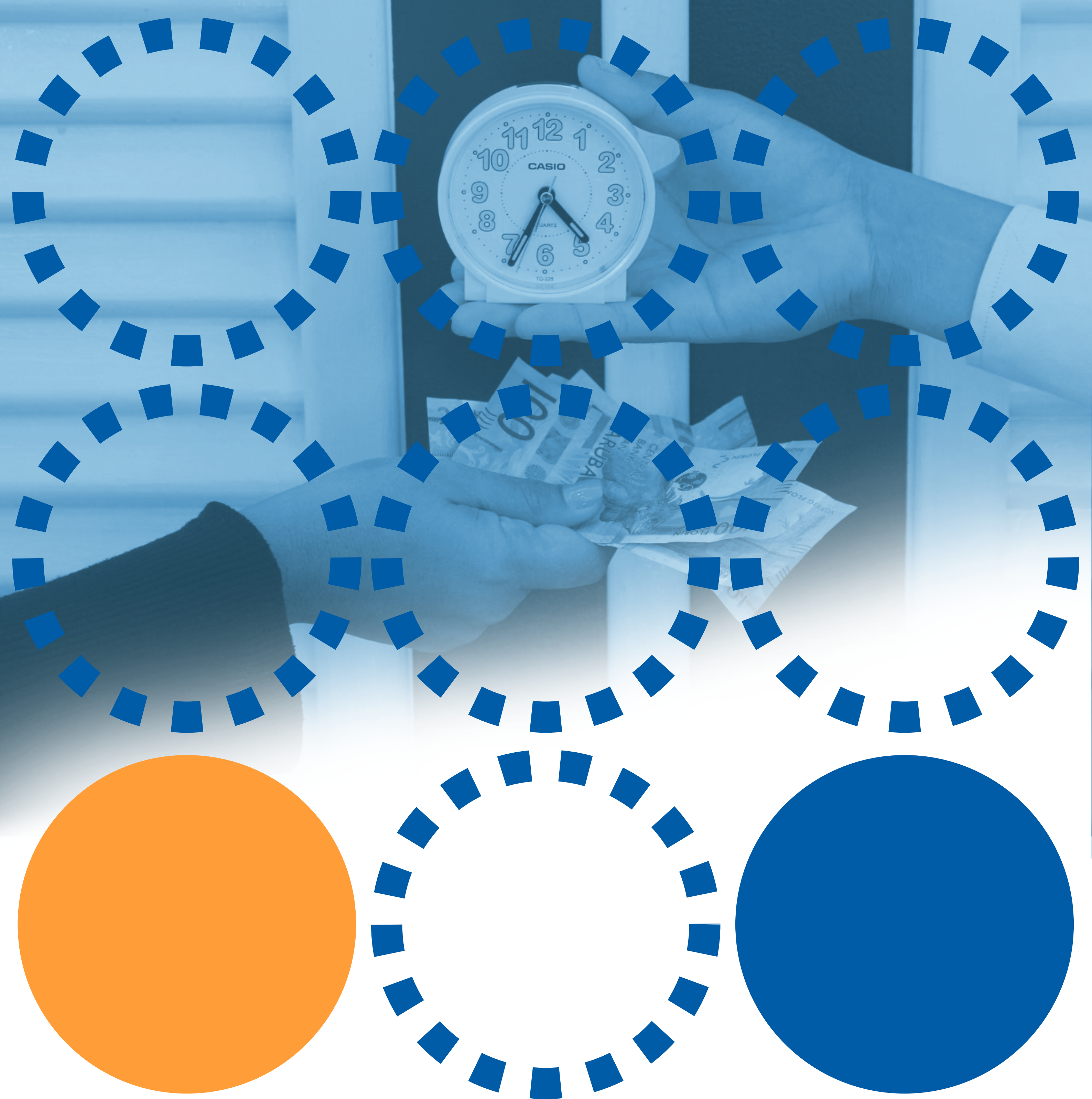


Focusonderzoek: Oorzaken overwerk

uit perspectief van KPA, KIA en CEA

Algemene Rekenkamer

2019

Focusonderzoek:

Oorzaken overwerk

uit perspectief van KPA, KIA en CEA

Vastgesteld op:
21 november 2019

Inhoud

Samenvatting

Oorzaken toename overwerk

De drie diensten noemen zowel het personeelstekort als het ziekteverzuim als voornaamste oorzaken voor overwerk. Andere oorzaken die genoemd zijn, variëren per dienst. Zo is het overwerk bij het Korps Politie Aruba (KPA) ook afhankelijk van de soort taken die aan de afdelingen/teams worden toegekend. Andere factoren die invloed hebben, zijn het draaien van piketdiensten en het uitvoeren van de zogenoemde oneigenlijke taken. Er zijn ook omgevingsfactoren die bepalend zijn voor de mate van overwerk door het KPA.
Het Korrektie Instituut Aruba (KIA) en de Cuerpo Especial Arubano (CEA) kennen ook andere factoren die invloed hebben op het overwerksaldo, maar die uiteindelijk zoals bij het KPA gerelateerd worden aan het tekort aan personeel en hoog ziekteverzuim.

Beleid minister en beheersing van overwerk

Het ministerie van Justitie kent geen beleid dat specifiek gericht is op de reductie van overwerk. De begroting van het Land wordt gezien als de leidraad en bevat de marge voor overwerk. Door het Bureau van de minister van Justitie, Veiligheid en Integratie en de Departamento Recurso Humano (DRH) wordt aangegeven dat maandelijks overleg geïntroduceerd is, met als doel om de personeelskosten te verlagen. Daarnaast worden er, volgens het Bureau van de minister, sinds begin 2019 vergaderingen gehouden met de diensten die het meeste overwerk draaien. Het doel van deze vergaderingen is om de oorzaken in kaart te brengen en om met oplossingen te komen voor het terugbrengen van overwerk. Het KPA, het KIA en de CEA nemen deel aan deze bijeenkomsten.

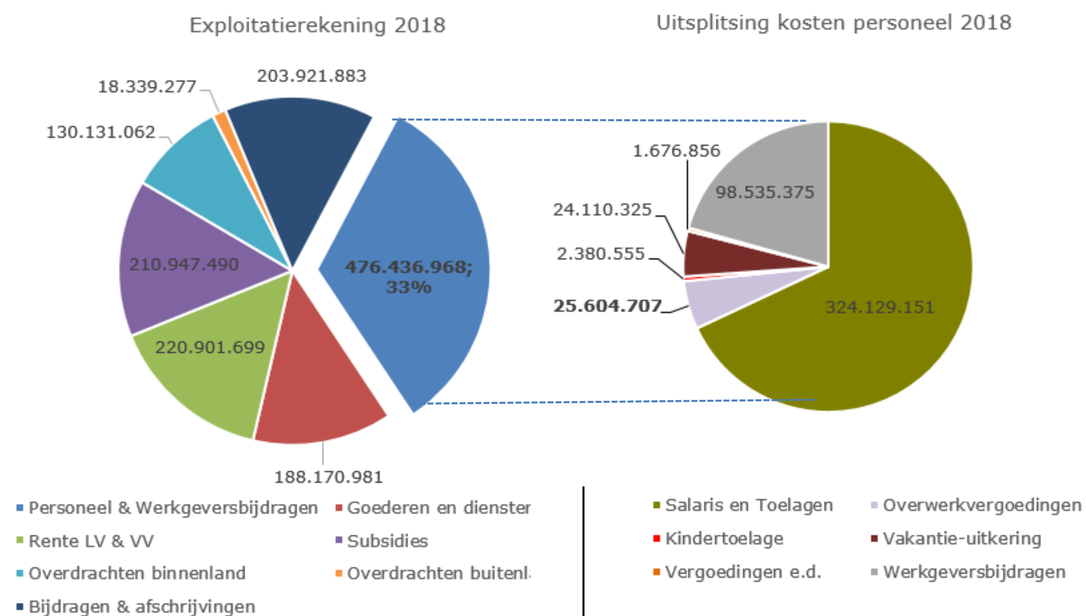
De maatregelen die de diensten zelf nemen zijn meer in de vorm van controle. Ook wordt er volgens de diensten er voor gezorgd dat het overwerk transparant en eerlijk wordt verdeeld onder het personeel. Dit doen ze door interne beheersmaatregelen te nemen die deel maken van hun processen. Uit dit focusonderzoek bleek niet dat deze zijn beschreven en dus ook vastgesteld.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De personeelskosten vormen de grootste kostenpost van Land Aruba (het Land). Onderdeel van deze personeelskosten zijn de overwerkvergoedingen. Onderstaand figuur geeft een weergave van de verhouding tussen de personeelskosten ten opzichte van de overige kosten en de kosten van overwerkvergoedingen voor het jaar 2018.

Figuur 1.1: Beeld totale kosten t.o.v. kosten van personeel 2018 (bedragen in Afl)



Bron:Voorlopige cijfers Jaarrekening Land Aruba 2018

Monitoringsactiviteiten en eerder onderzoek van de Algemene Rekenkamer wijzen uit, dat de kosten voor overwerk de afgelopen jaren stijgen. Dit ondanks het feit dat de beheersing van overwerkvergoedingen, in relatie tot het beheersen van de personeelskosten, al jaren door de kabinetten als beleidsmaatregel wordt genoemd. De kosten voor overwerk wordt geïllustreerd in tabel 1.1.

Tabel 1.1: Overwerkvergoedingen 2014-2017 (bedragen in Afl.)

	2014	2015	2016	2017	2018
4102 Overwerkvergoedingen	20.471.692	22.251.400	23.799.775	25.655.433	25.064.707

Bron: Jaarrekeningen Land Aruba 2014-2017 en voorlopige cijfers jaarrekening 2018

Naar aanleiding van de ontwikkeling in de overwerkvergoedingen heeft de Algemene Rekenkamer een onderzoek verricht naar de oorzaken van overwerk. De keuze is gemaakt voor een focusonderzoek. Een focusonderzoek kenmerkt zich door een beperkte scope met een duidelijke vraagstelling. De resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd in een rapport dat feitelijk van aard is. Aangezien het rapport geen conclusies of aanbevelingen bevat, vindt er geen bestuurlijke afstemming plaats. Na ambtelijk afstemming wordt het rapport aan de verantwoordelijke minister en aan de Staten van Aruba (Staten) gepresenteerd. Het is aan de Staten om de in dit rapport geconstateerde feiten aan de minister van Justitie voor te leggen en om duidelijkheid te vragen.

Uit een cijferanalyse van de meest recente werkelijke cijfers van het Land[1] blijkt dat de drie diensten met de hoogste kosten van overwerk zijn: het *Korps Politie Aruba (KPA)*, het *Korrektie Instituut Aruba (KIA)* en de *Cuerpo Especial Arubano (CEA)*. Deze vallen allen onder het Ministerie van Justitie. Dit is de reden waarom besloten is het focusonderzoek te richten op deze drie diensten.

Voor bovengenoemde diensten heeft de Algemene Rekenkamer de werkelijke kosten voor overwerk (zoals verantwoord op rekening *4102 Overwerkvergoedingen*) over de afgelopen tien jaren in kaart gebracht. Dit wordt in tabel 1.2 gepresenteerd.

Tabel 1.2: Overzicht 4102 Overwerkvergoedingen (bedragen in Afl.)

	KPA			KIA			CEA		
Jaar	**Werkelijk**	**Aantal fte's**	**Gemiddelde kosten per fte's**	**Werkelijk**	**Aantal fte's**	**Gemiddelde kosten per fte's**	**Werkelijk**	**Aantal fte's**	**Gemiddelde kosten per fte's**
2008	5.799.206	508	11.416	888.734	182	4.883	1.131.605	148	7.646
2009	7.229.797	516	14.011	982.172	199	4.936	1.897.436	155	12.242
2010	8.626.708	507	17.015	927.067	187	4.958	2.122.964	155	13.697
2011	9.927.723	521	19.055	2.004.373	177	11.324	2.131.417	155	13.751
2012	10.659.649	537	19.850	2.164.312	214	10.114	2.333.638	155	15.056
2013	11.444.936	569	20.114	2.896.583	207	13.993	2.742.148	155	17.691
2014	9.525.877	537	17.739	3.524.876	178	19.803	2.024.411	148	13.678
2015	10.548.565	550	19.179	3.416.778	171	19.981	2.159.462	147	14.690
2016	11.571.850	566	20.445	3.765.425	164	22.960	2.099.358	143	14.681
2017	12.749.453	599	21.285	4.112.016	190	21.642	2.413.516	140	17.239
2018	12.802.348	596	21.480	3.922.914	173	22.676	2.048.530	134	15.288

Bron: Centrale financiële administratie van het Land

De groei van de overwerkkosten is bij elk van de drie diensten zichtbaar. De werkelijke kosten van het KPA zijn in 10 jaar tijd meer dan verdubbeld (van circa Afl. 5,8 miljoen naar Afl. 12,8 miljoen). Bij de KIA is een groei te zien van circa Afl. 889 duizend naar Afl. 3,9 miljoen. Ook bij de CEA is er een verdubbeling van de kosten te bemerken (van Afl. 1,1 miljoen naar ruim Afl. 2 miljoen).

[1] Voorlopige cijfers jaarrekening Land Aruba 2018

Alhoewel er zich niet in alle gevallen begrotingsoverschrijdingen voordoen, blijkt uit de cijferanalyse dat de overwerkkosten structureel hoger uitvallen dan hetgeen oorspronkelijk wordt begroot. Aan het einde van elk jaar wordt het bedrag aan overwerkkosten middels suppletoire begroting verhoogd. Onderstaand wordt deze aanpassing in de begroting getoond voor de afgelopen 5 jaren:

Tabel 1.3: Verschil originele en suppletoire begroting overwerkvergoedingen (bedragen in Afl.)

Dienst	Jaar	Originele begroting	Suppletoire begroting	Aanpassing begroting	*Werkelijke kosten*
KPA	2014	8.650.000	9.750.000	**+ 1.100.000**	*9.525.877*
	2015	9.400.000	10.500.000	**+ 1.100.000**	*10.548.565*
	2016	9.400.000	11.200.000	**+ 1.800.000**	*11.571.850*
	2017	10.300.500	12.830.500	**+ 2.530.000**	*12.749.453*
	2018	10.850.000	13.047.000	**+ 2.197.000**	*12.802.348*
KIA	2014	1.392.600	3.277.600	**+ 1.885.000**	*3.524.876*
	2015	1.392.600	3.422.600	**+ 2.030.000**	*3.416.778*
	2016	1.492.600	3.392.600	**+ 1.900.000**	*3.765.425*
	2017	2.850.000	4.308.700	**+ 1.458.700**	*4.112.016*
	2018	3.650.000	3.925.000	**+ 275.000**	*3.922.914*
CEA	2014	2.000.000	2.100.000	**+ 100.000**	*2.024.411*
	2015	2.122.000	2.272.000	**+ 150.000**	*2.159.462*
	2016	2.000.000	2.000.000	**-**	*2.099.358*
	2017	2.100.000	2.381.100	**+ 281.100**	*2.413.516*
	2018	1.800.000	2.071.000	**+ 271.000**	*2.048.530*

Bron: Data DRH en Directie Financiën, bewerking Algemene Rekenkamer

1.2 Focus van dit onderzoek

Met dit onderzoek wenst de Algemene Rekenkamer inzicht te geven in de voornaamste oorzaken van overwerk bij de bovengenoemde drie diensten. Het onderzoek zal zich richten op de afgelopen vijf jaren (2014-2018) en geeft een weergave van de oorzaken, zoals de betrokken diensten dit ervaren. Het bestaand beleid van de minister van Justitie is tevens in het onderzoek meegenomen. Voor wat de diensten zelf betreft, is nagegaan in hoeverre er voor overwerk interne (beheers)maatregelen aanwezig zijn[2]. Dit alles gericht op het bedwingen van de kosten van overwerk.

Bij het onderzoek zijn de volgende twee vraagstellingen gehanteerd:

1. *Wat zijn in de afgelopen vijf jaren de belangrijkste oorzaken geweest van de stijgende kosten van overwerk bij KPA, KIA en CEA?*
2. *Welke maatregelen zijn of worden door zowel de verantwoordelijke minister als door de diensten zelf genomen om deze kosten te bedwingen?*

Om deze hoofdvragen te beantwoorden zijn interviews gehouden bij de drie diensten. Er is tevens gebruik gemaakt van informatie aangeleverd door deze diensten. Om het beleid van de minister in kaart te brengen, is bij het bureau van de minister van Justitie een interview gehouden en is ook hier relevante documentatie opgevraagd. Bij het

[2] Controle op de registratie- en aanwezigheid systemen werd niet meegenomen in de scope van dit onderzoek.

Departamento di Recurso Humano (DRH) is tevens een interview gehouden en is informatie opgevraagd, omdat een van de hoofdtaken van dit departement de advisering en beleidsontwikkeling op het gebied van personeel en organisatie is.
De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat zij met dit onderzoek slechts de oppervlakte raakt. Zij beperkt zich zoals reeds aangegeven slechts tot het presenteren van de voornaamste oorzaken voor overwerk, zoals de diensten dit ervaren én de maatregelen die zijn genomen ter beheersing hiervan. Daar waar mogelijk is aanvullende informatie uit beschikbare documentatie meegenomen. Uit een diepgaand onderzoek zal moeten blijken of er meer oorzaken ten grondslag liggen aan het overwerksaldo, of de genomen maatregelen voldoende zijn om het voorgenomen doel tot reductie van overwerk te behalen en of deze maatregelen het gewenste effect hebben.

De Algemene Rekenkamer hoopt met dit onderzoek in ieder geval het inzicht in het



thema te vergroten en de discussie over het effectief beheer op gang te brengen. Door dit te doen, zal de Algemene Rekenkamer het Land ook stimuleren om maatregelen te nemen voor het ontwikkelen van doeltreffende, verantwoordelijke en transparante instellingen, hetgeen in lijn ligt met de Sustainable Development Goal (SDG) doelstelling 16.6.

2 Korps Politie Aruba

Het KPA kende een stijging van personeelskosten in de afgelopen vijf jaren. De kosten voor overwerk zijn onderdeel van de personeelskosten en zijn in deze periode ook gestegen. In tabel 2.1 worden de personeelskosten van het KPA van de afgelopen vijf jaren weergegeven.

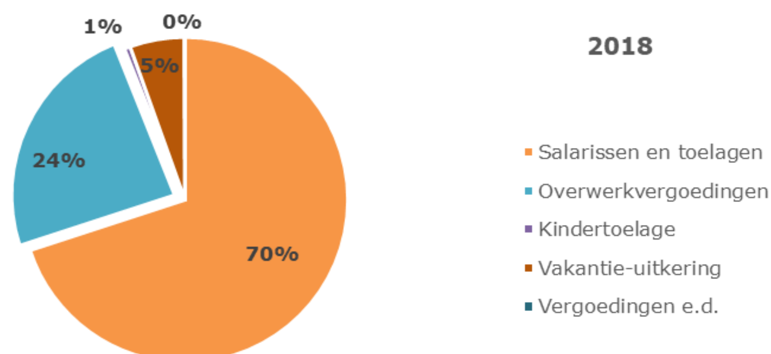
Tabel 2.1: Overzicht personeel kostensoorten KPA

Jaar	Salarissen en toelagen 4101	Overwerk-vergoedingen 4102	Kinder-toelage 4103	Vakantie-uitkering 4104	Vergoedingen e.d. 4105	Totaal 4100
2014	34.229.344	9.525.877	235.907	2.650.426	31.246	**46.672.800**
2015	34.763.836	10.548.565	242.590	2.717.645	28.944	**48.301.580**
2016	35.516.429	11.571.850	263.730	2.768.639	26.719	**50.147.367**
2017	36.782.549	12.749.453	305.790	2.805.149	30.811	**52.673.752**
2018	37.403.728	12.802.348	322.670	2.887.923	31.152	**53.447.821**

Bron: data Directie Financiën, bewerking Algemene Rekenkamer

Het cirkeldiagram in figuur 2.1 geeft tevens de percentuele verhouding voor het jaar 2018 weer. Hieruit blijkt dat de overwerkvergoedingen, die de laatste jaren een stijgende lijn tonen, 24% van de personeelskosten vormen bij het KPA.

Figuur 2.1: Weergave personeelskosten (bedragen in Afl.)



Bron: data Directie Financiën, bewerking Algemene Rekenkamer

2.1 Oorzaken overwerk

De stijging in de kosten voor overwerk kent volgens het KPA diverse oorzaken. Deze zijn door de Algemene Rekenkamer onderverdeeld in vier gebieden, namelijk:

- organisatie en de taken;
- omgevingsfactoren;
- beleid minister en doelstellingen organisatie en
- personeel.

Figuur 2.2: Overzicht oorzaken overwerk bij het KPA



In de volgende paragraaf worden de oorzaken per bovengenoemd gebied toegelicht.

2.1.1 Organisatie en taken

Het KPA bestaat qua structuur uit drie stafonderdelen/stafafdelingen en drie korpsonderdelen. De gehele organisatie wordt geleid door een ambtenaar in de functie van Korpschef[3]. De drie stafonderdelen/stafafdelingen zijn de Divisie Staf Korpschef, de Divisie Politie Opleiding & Ontwikkeling en de Divisie Bedrijfsvoering.
De drie korpsonderdelen zijn de Algemene Politie Diensten, de Recherche Diensten en de Bijzondere Politie Diensten.

De korpsonderdelen houden zich voornamelijk bezig met de uitvoerende politiewerkzaamheden. Onder deze korpsonderdelen vallen zowel de reguliere afdelingen als de specialistische teams, zoals het Arrestatieteam (AT) en de mobiele eenheid (ME). De verdere onderverdeling per korpsonderdeel wordt in tabel 2.2 gepresenteerd.

[3] Korps Inrichtingsplan 2011; Op weg naar een effectieve, flexibele en dynamische organisatie

Tabel 2.2: Afdelingen en teams per korpsonderdeel

Algemene Politie Diensten	Recherche Diensten	Bijzondere Politie Diensten
District 1 Oranjestad District 2 Noord District 3 San Nicolas District 4 Santa Cruz	Divisie Algemene Recherche Divisie Centrale Recherche	Bureau Operationele Ondersteuning Bureau Verkeerszaken Bureau Speciale Interventie Centrale Meldkamer Bureau Grenspolitie & Vreemdelingentoezicht

Bron: Korps Inrichtingsplan 2011; Op weg naar een effectieve, flexibele en dynamische organisatie.

Er is sprake van overwerk bij zowel de stafonderdelen als bij de drie korpsonderdelen[4]. Binnen de drie korpsonderdelen hebben sommige politieambtenaren meerdere taken. Zij zijn dan naast hun reguliere werkzaamheden bij een van de afdelingen, lid van een van de specialistische teams. Deze teams worden ingeschakeld voor specifieke opdrachten. Er ontstaat volgens het KPA overwerk, wanneer een medewerker ingezet wordt voor taken van een van deze (deeltijd) teams. Dit komt, volgens het KPA, omdat deze medewerker voor zijn reguliere dienst vervangen dient te worden door een collega.

Samenstelling ploegen

Het KPA geeft aan dat ook de samenstelling van ploegen invloed heeft op de hoogte van de te betalen overwerkvergoedingen. Bij het samenstellen van de ploegen bij de sectie Surveillance en bij het opstellen van de werkroosters, moet er volgens het KPA sprake zijn van een combinatie van verschillende functies. Dit heeft te maken met de functionaliteit van het Korps. Een ploeg bij de sectie Surveillance moet bestaan uit medewerkers Basispolitiezorg, generalisten Basispolitiezorg, professional Basispolitiezorg en een chef van dienst.

De bovengenoemde functies hebben verschillende schaleringen, waarbij de chef van dienst de hoogst betaalde is, vanwege zijn/haar rang als Onderinspecteur van Politie. Dit betekent dus ook een hogere vergoeding in het geval van overwerk. De laagst betaalde is de medewerker Basispolitiezorg die de rang van Agent van Politie (1ste klasse) bezit. Het KPA geeft aan dat bij toekenning van overwerk wegens de afwezigheid van een medewerker, bij voorkeur, de bovengenoemde samenstelling in rangen wordt aangehouden.

[4] Conform informatie uit "Overwerksituatie KPA 2017" en "KPA begroting vs. Zalmnorm 2014 presentatie"

Taken van het KPA

Het KPA heeft de wettelijke taak om, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven[5].

Tot bovengenoemde taak van de politie behoort ook[6]:

- de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde;
- de handhaving van de openbare orde en het voorkomen van feiten die de openbare orde, rust en veiligheid zou kunnen verstoren;
- het beschermen van personen, goederen en dieren;
- het verrichten van andere werkzaamheden, welke haar in verband met de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde worden opgedragen.

De mate van overwerk is volgens het KPA mede afhankelijk van de soort taak die aan een bepaalde afdeling/team is toegekend. Dit zijn de variabelen per korpsonderdeel. Overwerk kan bijvoorbeeld voorkomen naar aanleiding van informatiegerichte opsporing, het onderzoeksbelang en preventie. Zo zijn voor de recherche, de eerste 24/48 uren na een zwaar misdrijf (zoals een moord), van groot belang. Het onderzoek vergt in deze periode meer capaciteit van de recherche, dat volgens het KPA gepaard gaat met overwerkuren.

Een andere factor, die, volgens het KPA, invloed heeft op de kosten van overwerk is het draaien van piketdiensten. Medewerkers dienen in dit geval beschikbaar te zijn en kunnen tijdens de piketdienst gebeld worden om te werken. Hier is een vergoeding aan verbonden. De vergoeding van de piketdagen bedraagt rond de 4% van de totale overwerkvergoeding per jaar van het KPA[7].

Overwerk wordt ook veroorzaakt door het uitvoeren van activiteiten die volgens het KPA niet onder de basistaken vallen. Dit zijn activiteiten waar extra personeel voor nodig is. Het gaat hier om, door het KPA gecategoriseerde, oneigenlijke taken. Deze oneigenlijke taken zijn bijvoorbeeld het begeleiden van (sport)activiteiten, religieuze optochten en andere publieke activiteiten, waar de aanwezigheid van de politie wordt verwacht door de burger. De inzet van politieambtenaren voor deze activiteiten gaat gepaard met overwerk.

Uit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een vastgelegde nadere (operationele) vertaling van de taken van het KPA. Het KPA beschikt niet over een kerntakenanalyse[8], waarin een analyse van het huidige takenpakket van het KPA is uitgevoerd, teneinde vast te kunnen stellen welke taken en verantwoordelijkheden werkelijk (nog) bij het KPA thuis horen.

---

[5] Conform artikel 2, lid 1 Landsverordening politie AB 1998 no. 18
[6] Conform artikel 2, lid 2 a t/m d Landsverordening politie AB 1998 no. 18
[7] Berekening gebaseerd op ontvangen data van de DRH
[8] Een overheidsbrede kerntakenanalyse werd in 2007 door het KPMG uitgevoerd, waar het KPA ook deel van uitmaakte. De (verdere) concretisering hiervan is onbekend.

2.1.2 Omgevingsfactoren

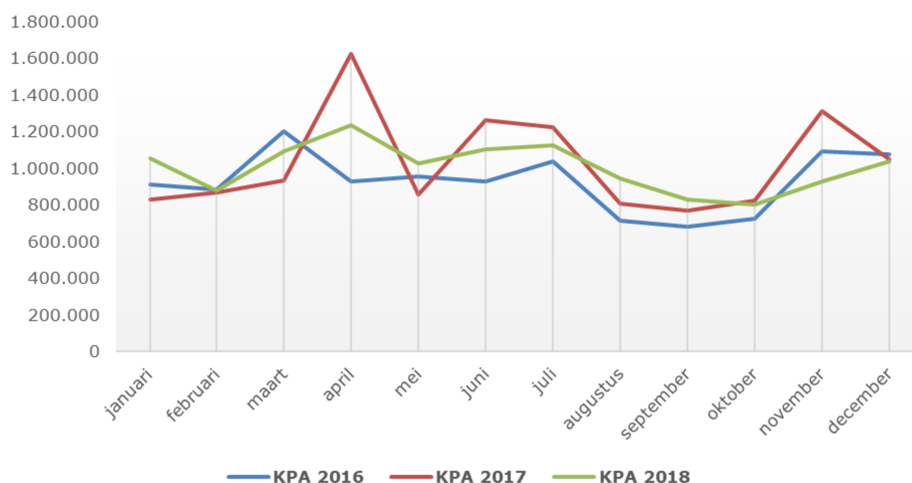
Naast de reguliere inzet van het KPA, zijn er omgevingsfactoren die bepalend zijn voor de mate van overwerk door het KPA. Hiermee wordt bedoeld de seizoensgebonden piekmomenten, die zich gedurende het jaar voordoen. Hierbij is meer inzet vereist van het Korps dan normaal. Deze extra inzet gaat, volgens het KPA, gepaard met overwerk.

De diverse pieken gedurende het jaar zijn onder andere het carnavalsseizoen, het kampeerseizoen, de zomerperiode - waarin diverse internationale evenementen worden georganiseerd, zoals concerten en sportevenementen - én aan het einde van het jaar.

De inzet van politieambtenaren tijdens deze piekmomenten verschilt volgens het KPA per korpsonderdeel. Medewerkers van de Algemene Politie Diensten, die belast zijn met de surveillance, worden extra ingezet wanneer bijvoorbeeld de loterij prijs hoog is. Het Korps zorgt dan namelijk voor extra surveillance bij verkooppunten om de veiligheid te garanderen. Diefstal kent ook piekmomenten gedurende het jaar, waardoor extra mankracht van zowel de surveillance, als de Recherche diensten noodzakelijk is. Gebeurtenissen die buiten de invloedssfeer van het land Aruba liggen, zoals de huidige crisis situatie in Venezuela, zorgt ook voor piekmomenten. De grensbewaking vergt extra inzet in personeel.

Tijdens de carnavalsperiode wordt volgens het KPA, het gehele Korps ingezet. Dit is het hoogste piekmoment in een jaar. Het KPA start haar voorbereidingswerkzaamheden reeds maanden voorafgaand aan de carnavalsperiode. Tijdens de carnavalsperiode zorgt het KPA voor de minimale bezetting per district en worden alle overige politieambtenaren ingezet bij de carnavalsparades en -activiteiten.
De piekmomenten die door het KPA zijn aangegeven, zijn terug te zien in de kosten voor overwerk. Tijdens het onderzoek zijn de kosten van overwerk voor de periode 2016-2018 in kaart gebracht. Dit wordt in figuur 2.3 gepresenteerd.

Figuur 2.3: Overwerkvergoeding bij KPA 2016-2018 (in Afl.)



Bron: data DRH, bewerking Algemene Rekenkamer

De figuur laat in de maanden april, juli en november, voor de jaren 2017 en 2018, een duidelijke stijging zien in de kosten van overwerk. In deze maanden worden de overwerkuren van de diverse piekmomenten gedurende het jaar, zoals het carnavalsseizoen, uitbetaald. De uitbetaling vindt plaats, 1 à 2 maanden na het draaien van de overuren. De maand april van het jaar 2017 kende de hoogste piek in de afgelopen drie jaren, waarbij Afl. 1,6 miljoen werd uitbetaald aan overwerkvergoedingen. Deze piek wordt door het KPA verklaard, als zijnde het gerealiseerde overwerk in de maand februari in verband met de 63ste Carnavalsviering op Aruba en de ondersteuning die het KPA hieraan heeft gegeven.

2.1.3 Beleid minister en doelstellingen organisatie

De Algemene Rekenkamer heeft bij het onderzoek het beleid van de regering over de afgelopen vijf jaren geanalyseerd. Voor wat de huidige situatie betreft, bestaat er bij het ministerie van Justitie geen beleid dat specifiek gericht is op de reductie van overwerk. De begroting van het Land wordt gezien als leidraad en bevat de marge voor overwerk. Deze begrotingsmarge is volgens het bureau van de minister bekend bij de diensten.

Onderstaand wordt een beeld gegeven van beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in de Landsbegrotingen van het jaar 2015 tot en met 2018 en overige beleidsdocumenten:

Tabel 2.3: Beleidsmaatregelen personeel - en overwerkkosten

2014	*Geen specifieke beleidsmaatregelen omtrent overwerk aangetroffen.*
2015	**Reductie overwerkvergoeding** Een efficiëntere roosterindeling bij onder meer KPA, CEA, Dienst Brandweer en KIA zal bijdragen aan het verlagen van de overwerkvergoeding. Ook zal in het kader van het reduceren van de overwerkvergoedingen een verscherpt beleid ter vermindering van het ziekteverzuim worden gevoerd bij onder meer dit overheidspersoneel[9].
2016	**Hanteren van een jaarlijkse taakstelling van 5% op de personeelskosten** Bij de beheersing van de personeelskosten zal de komende jaren het accent voornamelijk komen te liggen op de incidentele (variabele) loonkosten en het formatiebeleid[10]. Het is voor de Algemene Rekenkamer niet duidelijk in hoeverre ook de overwerkvergoedingen hier onder worden meegenomen.
2017	**Vijf procent jaarlijkse besparing op de personeelskosten** Het betreft hier voortzetting van beleid.
2018	**Beteugeling van jaarlijkse overschrijdingen van overwerkvergoedingen** Voor het KPA en KIA geldt een beteugeling van jaarlijkse overschrijdingen van overwerkvergoedingen, welke bij deze diensten al jaren onevenredig zwaar op de begroting drukken. Bij het KIA zijn stappen ondernomen om een stringenter ziektemeldingsbeleid in te voeren [11]. De stappen worden in de Memorie van Toelichting verder niet toegelicht.

[9] Memorie van Toelichting Landsbegroting 2015; blz. 16
[10] Memorie van Toelichting op de Landsbegroting 2016; pagina 14 en 15
[11] Memorie van Toelichting Landsbegroting 2018; pagina 66

	Verlaging overwerkkosten Verlaging van overwerkkosten door een begrenzing van de uitbetaling van overwerkkosten aan executieve en administratieve diensten.[12]

Bron: Memorie van toelichting Landsbegroting 2015 t/m 2018 en Beleidsplan Verlaging Personeelslasten

Het beleid van de minister van Justitie is richtinggevend voor de werkzaamheden van het KPA. Het beleid van een minister kan, volgens het KPA, een onbedoeld effect hebben op het overwerksaldo. Een beleidsbeslissing van de minister van Justitie, zoals meer blauw op straat ter verhoging van de veiligheid of het veiligheidsgevoel, heeft volgens het KPA in het bijzonder effect op de personeelsinzet bij de vier secties Surveillance van het Korpsonderdeel Algemene Politie Diensten.

Het intern beleid voor wat betreft overwerk, wordt bij het KPA vastgesteld door het Korps Management Team (KMT). Een specifiek beleid voor overwerk is niet vastgelegd. Het KPA geeft aan dat wel notities geaccordeerd worden en presentaties worden verzorgd door een KMT-lid over het onderwerp, wat als beleid wordt gehanteerd. Het beheer van overwerk verschilt per organisatorische dienst binnen het KPA. Dit dient namelijk aan te sluiten op de soort werkzaamheden van de betreffende dienst.

Vertaalslag naar (operationele) beleidsdoelen

De beleidsdoelen van de minister dient het KPA te vertalen in interne (operationele) doelstellingen. Dit heeft het KPA gedaan in haar jaarplan 2018-2019. Het KPA heeft een aanvang gemaakt met de inrichting en het inwerking brengen van de Divisie Informatie & Expertise, welke nog niet geformaliseerd is. Deze divisie heeft een Intel-Agenda opgesteld en opgenomen in het jaarplan, waarbij per, voor het KPA relevant onderwerp, doelstellingen zijn opgenomen [13] . Voorbeelden van deze onderwerpen zijn mensenhandel, drugs, cybercrime financieel economische delicten en wapenhandel. Het KPA geeft in het jaarplan verder aan operationele aandachtsgebieden te kennen, zoals preventie, leefbare wijken en verkeersveiligheid. Ook worden aandachtsgebieden op het vlak van bedrijfsvoering genoemd, zoals optimaliseren van management en control.

Het KPA stelt dat zij, om de doestellingen op bovengenoemde punten te kunnen halen, de nodige invulling zal geven aan een zogenaamd basispakket voor de politiezorg. Hieronder vallen zaken, zoals de bereikbaarheid van de politie, verlening van noodhulp bij spoedeisende meldingen, de opsporing van veelplegers en de uitvoering van de aan de politie toebedeelde taken in de aanpak van onder anderen grootschalige rampen[14].

De Algemene Rekenkamer constateert dat niet alle doelstellingen, zoals opgenomen in het jaarplan 2018-2019, SMART[15] zijn geformuleerd. Ook de verdere uitwerking per doelstelling, met toewijzing van benodigde capaciteit ontbreekt. Het is hierdoor niet

[12] Beleidsplan Verlaging Personeelslasten (BVP); pagina 14
[13] Jaarplan 2018-2019 KPA Vigilat ut quiescant
[14] Jaarplan 2018-2019 KPA Vigilat ut quiescant
[15] Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

mogelijk een oordeel te vormen over mogelijke onderbezetting. Ook het achteraf meten van de doelstelling, zal hierdoor worden bemoeilijkt.

2.1.4 Personeel KPA

Het personeelstekort wordt door het KPA aangemerkt als de voornaamste oorzaak voor overwerk. Het KPA geeft aan dat zij al jaren kampt met een tekort aan zowel executief (politie) als administratief-technisch (burger) personeel, wat geleid heeft tot een structurele stijging in overwerkkosten. Het tekort aan personeel biedt volgens het KPA namelijk weinig ruimte om overwerk te kunnen compenseren met extra rustdagen, waardoor er een overwerkvergoeding uitbetaald dient te worden.

Het KPA Inrichtingsplan 2011 geeft aan dat de gewenste formatie voor het Korps 772 fte's (fulltime-equivalent) bedraagt. De 772 fte's bestaan uit 628 executieve formatieplekken en 144 formatieplekken voor administratieve/technische personeel. De Algemene Rekenkamer merkt op, dat de relatie tussen de gewenste formatie en de hieraan verbonden taken, uit het inrichtingsplan of andere opgeleverde stukken, niet te achterhalen is. Het verband tussen de formatie en de taken blijft derhalve onduidelijk.



Het KPA ligt, met een bezetting van 596 fte's per eind 2018, onder de door het KPA gewenste formatie. In onderstaand tabel wordt het werkelijk aantal fte's van de afgelopen vijf jaren afgezet tegen de gewenste formatie van het KPA.

Tabel 2.4: Bezetting (saldo in- en uitstroom) en gewenste formatie KPA

	2014	2015	2016	2017	2018	Gewenste formatie
Aantal fte's	537	550	566	599	596	772

Bron: data DRH

Het KPA heeft in 2018 aangegeven[16] dat voor de inrichting van de Divisie Informatie & Expertise, het Inrichtingsplan 2011 dient te worden aangepast. Er is naast de gewenste formatie van 772 fte's, additioneel 26 fte's nodig om deze divisie in te richten. De Algemene Rekenkamer merkt wederom op dat de relatie tussen de gewenste formatie van het KPA en de hieraan verbonden uit te voeren taken niet duidelijk is.

Het KPA geeft diverse redenen aan dat het personeelstekort veroorzaakt. De redenen hebben te maken met vertrek en afwezigheid van personeel, zonder dat daar nieuwe aanwas van personeel tegenover staat. Dit wordt onderstaand geïllustreerd:

Figuur 2.4: Overzicht redenen van vertrek, afwezigheid en aanwas van personeel

Vertrek personeel wegens:	- bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd - vrijwillige uitdiensttreding (VUT) - vrijwillig ontslag - gedwongen ontslag (disciplinaire straf) - overplaatsing naar een andere overheidsdienst - einde arbeidscontract - overlijden - niet behalen opleiding (aspirant)
(Tijdelijke) afwezigheid personeel wegens:	- ter beschikking stelling aan het bureau van een minister - ziekteverzuim - schorsing of toegangsontzegging - verlof voor een langere periode (bijzondere vrijstelling van dienst (BVVD) - volgen van een (langdurige) opleiding
Onvoldoende aanwas personeel via politieopleiding wegens:	- Niet voldoen aan de vigerende toelatingscriteria
Onvoldoende aanwas personeel administratie wegens:	- personeelsstop

Bron: KPA, bewerking Algemene Rekenkamer

Het KPA geeft aan dat overplaatsingen naar een andere overheidsdienst vaak plaatsvinden zonder een positief advies van het KPA.
De (tijdelijke) afname van personeel is voornamelijk de ter beschikking stelling van personeel bij bureaus van ministers of door (langdurig) ziekteverzuim. Dit draagt dus bij aan het personeelstekort; wat op haar beurt invloed heeft op het overwerksaldo. Hieronder wordt het ziekteverzuim bij het KPA verder toegelicht.

[16] Jaarplan 2018-2019 KPA Vigilat ut quiescant

Ziekteverzuim

Het onderzoek wijst uit dat het KPA in 2018 een totaal van 2.023 ziektemeldingen kende, wat resulteerde in 15.482 verzuimdagen. Hieronder zijn ook de langdurig zieke medewerkers inbegrepen. Een ziekmelding kan een duur van één werkdag hebben of het kan van langere duur zijn. Uitgaande van een bezetting van 596 werknemers, komt het bovenstaande neer op een gemiddeld van 3 ziektemeldingen en bijna 26 verzuimdagen per werknemer gedurende een jaar. Het gemiddeld aantal ziektemeldingen en verzuimdagen bij de overheidsdiensten ligt op respectievelijk 269 ziektemeldingen en 1.434 verzuimdagen. Het KPA kent dus respectievelijk 7 en 10 keer het gemiddelde van ziektemeldingen en verzuimdagen. De Algemene Rekenkamer merkt op dat zij de redenen van de ziektemeldingen niet nader heeft onderzocht. Dit zou echter wel een beeld kunnen geven van de achterliggende oorzaken.

2.2 (Interne) beheersing overwerk KPA

Naast het beleid van de minister, dat in sub paragraaf 2.1.3 reeds is behandeld, zijn er door zowel de minister als door het KPA beheersmaatregelen voor overwerk genomen. Hieronder worden deze maatregelen verder uitgewerkt.

2.2.1 Maatregelen vanuit het ministerie

Door het bureau van de minister en de DRH wordt aangegeven dat maandelijks overleg geïntroduceerd is om structurele verlaging van de personeelskosten te bereiken. Aan dit overleg nemen deel de minister, de Directie Financiën en het DRH. Daarnaast worden er, volgens het bureau van de minister, sinds begin 2019 vergaderingen gehouden met de diensten die het meeste overwerk draaien. Het doel van deze vergaderingen is om de oorzaken in kaart te brengen en om met oplossingen te komen voor het terugbrengen hiervan. Aan deze vergaderingen nemen in ieder geval deel het KPA, het KIA en de CEA.

Het bureau van de minister geeft aan dat het beheersen van overwerk door de minister niet zodanig als beleidsspeerpunt aan de diensten is doorgegeven. Maatregelen in de zin van beleidsinstructies naar de diensten toe zijn er dus niet. Er vindt, zoals reeds aangegeven, wel periodiek overleg plaats met de diensten, maar gaat niet specifiek over overwerk. Indien er signalen zijn van mogelijke overschrijdingen naar aanleiding van de geëxtrapoleerde cijfers van de Directie Financiën, wordt dit mondeling bij de diensten onder de aandacht gebracht. Vanuit de diensten zelf worden geen signalen gegeven aan de minister over mogelijke begrotingsoverschrijdingen door overwerk. De minister ontvangt eveneens geen managementinformatie van de diensten met betrekking tot de hoeveelheid overwerk.

Monitoring overwerk vanuit het ministerie

Vanuit het ministerie worden de kosten voor overwerk gemonitord aan de hand van kwartaalrapportages en halfjaarlijkse cijfers, die worden aangeleverd vanuit de Directie Financiën. Dreigende overschrijdingen worden onder de aandacht gebracht van de

diensten. Het komt desondanks voor dat de gerealiseerde cijfers de begroting overstijgen, dit verschil wordt middels een wijziging op de begroting opgevangen.

Planning	Bij het opstellen van de dienstroosters wordt volgens de KPA gekeken naar de minimale bezetting. Er wordt ook rekening gehouden met onder anderen opleidingen, vakanties, ATV-dagen, stages en een buffer voor ziekmeldingen. Alleen bij het Korpsonderdeel Algemene Politie Diensten bestaat de formele functie Coördinator Planning bij elk district. Deze functionaris zorgt en houdt toezicht op de personeelsplanning bij de verschillende secties binnen het district. De dienstroosters van de overige diensten vallen onder de verantwoordelijkheid van de hoofd van de afdeling. Aandachtspunten: • Bij het opstellen van dienstroosters wordt, door capaciteitstekort, al rekening gehouden met overwerkuren om aan de minimale bezetting te kunnen voldoen. • Overwerk wordt binnen het KPA onderverdeeld in voorzien en onvoorzien. Bij voorziene gevallen wordt de verwachte overwerkuren van te voren gepland op basis van beschikbare capaciteit. Bij onvoorziene gevallen is dit niet mogelijk, dus gaat dit meestal gepaard met extra mankracht en overwerk. Er is namelijk geen constante formule om van te voren te kunnen bepalen, welke activiteiten tot overwerk zullen leiden.
Beheer (over)werkuren: ***Toekenning overwerk***	Toekenning van overwerk gaat via accordering van het respectievelijke afdelingshoofd. Elk hoofd is verplicht het overwerkformulier te ondertekenen ter goedkeuring. Overwerk kan in de vorm van een verzoek of een opdracht aan een medewerker worden toegekend. Bij een verzoek kan een medewerker kiezen om de overuren niet te werken, terwijl dit bij een opdracht verplicht is. Zowel de burger functionarissen (administratief/ technisch personeel) alsook politiefunctionarissen (executief personeel) kunnen in aanmerking komen voor een overwerkvergoeding. Bij de politiefunctionarissen kunnen ambtenaren vanaf de rang van "agent in opleiding" tot en met "onderinspecteur van politie 1ste klasse" in aanmerking komen voor betaald overwerk. Burger functionarissen die van maandag tot en met vrijdag werken van 07.30 - 16.30u krijgen het overwerk uitbetaald tegen een ratio van 150% of 200% afhankelijk van het tijdstip en of dag. Politiefunctionarissen krijgen het overwerk uitbetaald na hun normale werktijd tegen een ratio van 150% of 200% afhankelijk van het tijdstip en of dag.

Beheer (over)werkuren: ***Controle gewerkte overwerkuren***	Op basis van de ingevulde en goedgekeurde overwerkformulieren worden management rapportages opgesteld ter controle. De overzichten bevatten naam van de medewerker, aantal gewerkte overuren en reden voor het werken van overuren. Deze overzichten worden naar de verantwoordelijke hoofden gestuurd ter controle. Er wordt bij de controle gekeken of er sprake is van bepaalde patronen, door bijvoorbeeld te analyseren of er uitblinkers zijn en de reden voor overwerken van deze personen. Het hoofd Divisie Bedrijfsvoering presenteert tijdens de KMT-vergaderingen managementinformatie met betrekking tot de financiële situatie van het korps, inclusief de overwerk-situatie. De managementinformatie wordt, tezamen met de genomen KMT-beslissingen, besproken met de betrokken leidinggevenden. Aandachtspunt: De controle van gewerkte overuren wordt als noodzakelijk geacht bij het KPA, gezien er patronen voor wat betreft uitschieters, worden geconstateerd. Volgens het KPA is de overwerkvergoeding voor sommige medewerkers noodzakelijk, om aan hun maandelijkse verplichtingen, bijvoorbeeld een hypotheeklast, te kunnen voldoen. Het KPA geeft aan dat aan de medewerkers is medegedeeld, dat zij geen garantie op overwerk kan geven en vindt het verontrustend dat banken bij het verlenen van een hypotheek, het overwerk als onderdeel van het salaris hebben meegerekend.

2.2.2 Interne beheersmaatregelen KPA

Volgens het KPA is het, door het tekort aan personeel, moeilijk om toepasselijke maatregelen te treffen om het overwerk te reduceren. Zij geeft aan dat het nemen van maatregelen om overwerk terug te dringen, een direct effect kan hebben op de waarborging van de maatschappelijke veiligheid. De maatregelen die het KPA neemt, hebben meer de vorm van controle. Volgens het KPA, wordt er gezorgd dat het overwerk transparant en eerlijk wordt verdeeld onder de politieambtenaren. Onderstaand worden eerst de intern genomen maatregelen om overwerk tegen te gaan gepresenteerd:

Overwerkuren	Intern is bepaald dat aan een medewerker maximaal 40 overwerkuren per maand kan worden toegekend. Dit limiet wordt regelmatig gecontroleerd en verantwoord door middel van managementrapportages. Aandachtspunt: Het nemen van tijd voor tijd (ofwel timeback) is mogelijk bij het KPA, indien de dienst het toelaat. Gezien het tekort aan personeel is het in de praktijk moeilijk om timeback toe te kennen.
Ziekteverzuim	Uitblinkers, voor wat betreft ziekteverzuim, worden aangepakt door middel van het niet toekennen van overwerkuren of het geven van timeback in plaats van overwerkvergoeding. Het KPA analyseert de ziekmeldingen op basis van informatie uit het Webportaal van de Sociale Verzekeringsbank (SVB)[17]. Aandachtspunten: • Personeel dat wegens gezondheidsredenen niet buiten kantoor kan werken, wordt indien mogelijk, bij de binnendienst ingezet. Hiermee probeert het Korps het tekort toch op te vangen.

[17] De overheid maakt gebruik van het SVB Webportaal om ziektemeldingen en -verzuim te beheren. Met behulp van dit systeem kan tevens managementinformatie worden uitgedraaid.

	• Bij ziekmeldingen in het weekend wordt de mogelijkheid niet geboden om een medewerker bij de SVB te laten controleren. Dit is pas op de daaropvolgende maandag mogelijk. Dit wordt door de KPA als knelpunt ervaren.

De interne beheersmaatregelen, die onderdeel zijn van de processen van het KPA worden hierna behandeld. Het KPA beschikt niet over vastgelegde en vastgestelde procesbeschrijvingen.

2.2.3 Rol van de beleidsdirectie DRH

De DRH gaf tijdens het onderzoek aan, dat haar rol in principe is om de minister te adviseren over instrumenten met betrekking tot het beheersen van de personeelskosten. Zo heeft het DRH een adviserende rol gehad bij het opstellen van het Beleidsplan Verlagen Personeelslasten. De DRH heeft ook het ziekteverzuim begeleid door het opstarten van een ziekteverzuim pilotproject. Het KPA maakte echter geen deel uit van dit pilotproject. Er heeft bij deze dienst nog geen ziekteverzuimgesprekken, met ondersteuning van het DRH, plaatsgevonden.

De werkzaamheden van het DRH met betrekking tot overwerken beperken zich verder tot het invoeren van de payroll gegevens in de personeelsadministratie van het Land.

3 Korrectie Instituut Aruba

Het KIA kende een fluctuatie van de personeelskosten in de afgelopen vijf jaren. De kosten voor overwerk zijn onderdeel van de personeelskosten en hier is ook in de laatste vijf jaren een fluctuatie merkbaar. In tabel 3.1 worden de personeelskosten van het KIA van de afgelopen vijf jaren weergegeven.

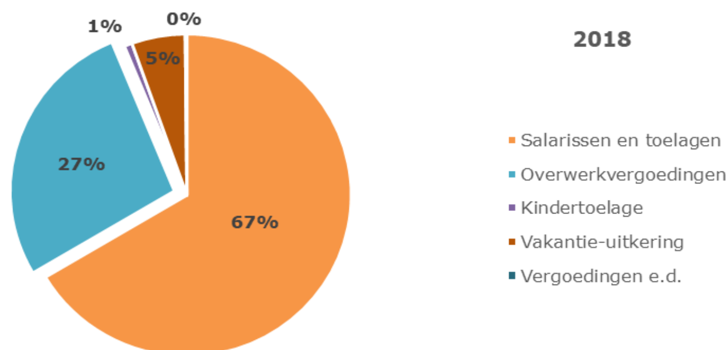
Tabel 3.1: Overzicht personeel kostensoorten bij KIA

Jaar	Salarissen en toelagen 4101	Overwerk-Vergoedingen 4102	Kinder-toelage 4103	Vakantie-uitkering 4104	Vergoedingen e.d. 4105	Totaal 4100
2014	10.234.796	3.524.876	94.000	803.586	8.184	**14.665.442**
2015	9.533.682	3.416.778	118.001	759.575	16.958	**13.844.994**
2016	9.015.248	3.765.425	98.400	697.090	21.824	**13.597.987**
2017	9.653.055	4.112.016	100.055	697.879	24.141	**14.587.146**
2018	9.569.634	3.922.914	114.000	759.129	22.231	**14.387.908**

Bron: Data Directie Financiën, bewerking Algemene Rekenkamer

Het cirkeldiagram in figuur 3.1 geeft tevens de percentuele verhouding voor het jaar 2018 weer. Hieruit blijkt dat overwerkvergoedingen 27% van de personeelskosten vormen bij het KIA. Hoewel deze kosten een daling kende in 2018, is er een stijging te zien van 11% ten opzichte van het jaar 2014.

Figuur 3.1: Weergave personeelskosten (bedragen in Afl.)

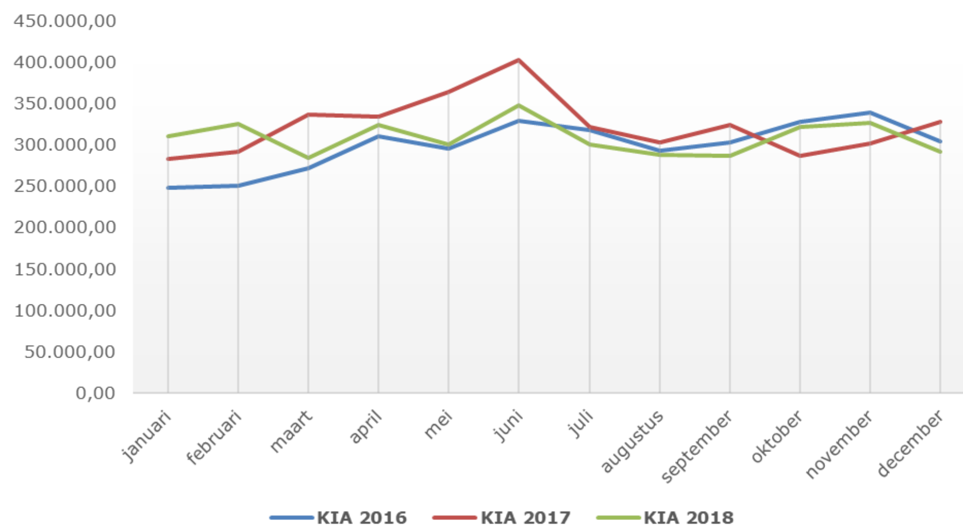


Bron: Data Directie Financiën, bewerking Algemene Rekenkamer

Figuur 3.2 presenteert de maandelijks kosten van overwerk bij het KIA over de periode 2016 tot en met 2018. In tegenstelling tot het KPA, kent het KIA geen opmerkelijke pieken gedurende het jaar, waar zich extra overwerk in voordoet. In 2017 was er wel een duidelijke piek zichtbaar in de maand juni voor een bedrag van circa Afl. 400.000. De oorzaak van deze piek is volgens het KIA, dat werknemers in de maand mei zoveel

mogelijk overwerken om in de maand juni, wanneer de vakantie-uitkering wordt uitgekeerd, over extra inkomsten kunnen beschikken.

Figuur 3.2: Overwerkvergoeding bij KIA 2016-2018 (in afl.)



Bron: Data DRH, bewerking Algemene Rekenkamer

3.1 Oorzaken overwerk

Net als bij het KPA zijn er door het KIA diverse oorzaken genoemd die invloed hebben op de stijging in de kosten voor overwerk. De Algemene Rekenkamer heeft de oorzaken in drie gebieden onderverdeeld, namelijk:

- organisatie;
- personeel en
- beleid.

In de volgende sub paragrafen worden de oorzaken per bovengenoemd gebieden toegelicht.

Figuur 3.3: Overzicht oorzaken overwerk bij het KIA



3.1.1 Organisatie

Conform het instellingsbesluit heeft het KIA als hoofddoelstelling: *het beveiligen van de maatschappij tegen gevaarlijk geachte individuen en het verplichte verblijf bedoeld als straf en vervult tevens een voorbeeldfunctie naar overige potentiële overtreders. Daarnaast heeft de dienst als doel het vergroten van de kans van gedetineerden op een succesvolle terugkeer in de samenleving*[18].

Het KIA bestaat, conform haar instellingsbesluit, uit vijf afdelingen, namelijk[19]:

- stafafdeling advies en onderzoek;
- afdeling Bedrijfsvoering;
- afdeling Detentie;
- afdeling Beveiliging en Veiligheid en
- afdeling Gedetineerdenzorg.

Het instituut is intern verder onderverdeeld in een aantal afdelingen, waaronder de afdeling administratie, afdeling bevolking, de kantine, de werkplaats, de bibliotheek, de afdeling planning, de medische dienst en de beveiligingskamer (camera room).

Overwerk komt niet bij alle afdelingen binnen het KIA voor. Zo hebben de afdelingen administratie en bibliotheek, die alleen dagdiensten draaien, niet te maken met overwerk. Afdelingen waar regelmatig overwerk voorkomt zijn de (sub)afdelingen

[18] Citaat uit instellingsbesluit KIA; artikel II Landsbesluit 20 juli 2017 no. 39
[19] Instellingsbesluit KIA; artikel V Landsbesluit 20 juli 2017 no. 39

beveiliging, de binnendienst en de camera room. Bij deze subafdelingen worden zowel dag- en avonddiensten gewerkt. De afdeling beveiliging en de binnendienst zijn verantwoordelijk voor de *core business* van het KIA.

Postbezetting

Door onderbezetting is overwerken bij het KIA onvermijdelijk. Volgens het KIA, dient het instituut ervoor te zorgen dat de minimale personeelsbezetting per post/afdeling behaald wordt, om zo de veiligheid, zowel binnen als direct buiten het instituut, te kunnen waarborgen. Met de huidige bezetting kan het KIA zich uitsluitend bezig houden met de veiligheid van het instituut.

De diverse posten/afdelingen binnen het KIA vergen tijdens dagdiensten de meeste bezetting, wat gepaard gaat met overwerk. De reden hiervoor is dat het KIA dagprogramma's voor gedetineerden dient te verzorgen. Om de dagactiviteiten met de nodige veiligheid te kunnen organiseren, heeft het KIA extra bezetting nodig. De minimale bezetting per post/afdeling daalt weer tijdens avonddiensten.

De komst van nieuwe afdelingen, waaronder een beveiligingskamer en afdeling medische dienst, heeft volgens de KIA met zich meegebracht, dat medewerkers uit de afdeling beveiliging en de binnendienst worden gehaald om deze te bemannen. Dit brengt overwerk met zich mee. Daarnaast worden medewerkers uit deze afdelingen ook ingezet bij de K9 unit. De K9 unit wordt op specifieke dagen ingezet tijdens visitatie en voor het opsporen van drugs en wapens in cellen. Daarnaast waarborgt de K9 unit in samenwerking met het KPA, de veiligheid binnen en buiten het instituut door het tekort aan personeel.

Taken KIA

Conform hun instellingsbesluit [20], streeft KIA naar de verwezenlijking van haar doelstelling door middel van het uitvoeren van de volgende kerntaken:

1. Het bewaken van de gedetineerden die zich in voorarrest bevinden, evenals de gedetineerden die hun gevangenisstraf uitzitten;
2. het corrigeren van de houding, het gedrag, de waarden en de normen van gedetineerden;
3. het verzorgen van de gedetineerden, zowel lichamelijk, psychisch als sociaal;
4. het bewaken en handhaven van de orde, rust en veiligheid, zowel binnen als direct buiten de dienst.

Volgens het KIA, kan zij, door tekort aan personeel, haar wettelijk kerntaken niet vervullen zonder het toekennen van overwerkuren. Bij het KIA werd het tekort aan personeel als voornaamste reden genoemd voor het overwerksaldo. Hier zal in onderstaande sub paragraaf nader op worden ingegaan.

---

[20] Conform instellingsbesluit KIA; artikel III Landsbesluit 20 juli 2017 no. 39

3.1.2 Personeel

Het personeelstekort wordt ook door het KIA aangemerkt als de voornaamste oorzaak voor overwerk. Het KIA draait momenteel met minder dan de helft van de nodige bezetting voor de optimale uitvoering van de taken van het instituut. In onderstaande tabel wordt het werkelijk bezetting in fte's van de afgelopen vijf jaren afgezet tegen de gewenste formatie voor het KIA. Het KIA is, in samenwerking met de DRH, bezig met het concept formatierapport, deze kent nog geen besluit van de ministerraad. Het formatierapport is, volgens de DRH, in verregaande fase van revisie.

Tabel 3.2: Bezetting (saldo in- en uitstroom) en gewenste formatie KIA

	2014	2015	2016	2017	2018	Gewenste formatie
Aantal fte's	178	171	164	190	173	316,5

Bron: data DRH

Tabel 3.2 laat zien dat het KIA in 2018 opereert met circa 55% van de gewenste bezetting. Zoals eerder aangegeven zijn de afdelingen beveiliging en binnendienst verantwoordelijk voor de kernactiviteiten van het KIA. Voornamelijk hier is er volgens het KIA sprake van structurele onderbezetting. Zo beschikt de afdeling beveiliging over 8 van de benodigde 45 medewerkers. De afdeling binnendienst heeft momenteel 57 medewerkers terwijl er 115 medewerkers nodig zijn. Volgens het KIA heeft de huidige minister van Justitie zijn toezegging gegeven over het aantrekken van 12 nieuwe medewerkers. Door het gebrek aan een formatierapport heeft de Algemene Rekenkamer de gewenste formatie niet kunnen afzetten tegen de uit te voeren taken.

Redenen personeelstekort

Er liggen diverse redenen ten grondslag aan het personeelstekort. Deze worden hieronder geïllustreerd:

Figuur 3.3: Overzicht redenen van vertrek, afwezigheid en aanwas van personeel

Vertrek personeel wegens:	- overplaatsing naar een andere overheidsdienst - vrijwillige uitdiensttreding (VUT) - vrijwillig ontslag - bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd - gedwongen ontslag - niet behalen opleiding (aspiranten) - overlijden - einde arbeidscontract
(Tijdelijke) afwezigheid personeel wegens:	- ziekteverzuim - ter beschikking stelling aan het bureau van een minister - inzet personeel in andere afdelingen

Onvoldoende aanwas personeel wegens:	Ongeschiktheid wegens: - gebrek aan juiste capaciteit voor uitvoering van de werkzaamheden - het vertonen van gedragsproblemen - kwetsbaarheid voor omkoperij door schuldpatroon

Bron: KIA en data DRH, bewerking Algemene Rekenkamer

Net als het KPA, heeft het KIA ook te maken met het vertrek en afwezigheid van personeel, zonder dat daar nieuwe aanwas van geschikt personeel tegenover staat.
Het KIA kent ook van tijd tot tijd een tijdelijke afname van personeel, dat ter beschikking wordt gesteld bij bureaus van ministers of overgeplaatst wordt naar andere overheidsdiensten. Dit was bij het KIA vooral in 2017 het geval. In dat jaar werden twee medewerkers ter beschikking gesteld en hebben vijf medewerkers een overplaatsing gekregen. Er zijn volgens het KIA in het verleden diverse medewerkers uit de executieve dienst overgeplaatst, terwijl het advies vanuit het KIA hiervoor negatief was. Dit heeft bijgedragen aan de bezettingsproblematiek binnen het instituut.
Ziekteverzuim draagt ook bij aan het tijdelijk personeelstekort binnen het KIA, wat overwerk tot gevolg heeft. Hier liggen een aantal oorzaken aan ten grondslag, die hieronder nader worden toegelicht.

Ziekteverzuim

Door het structureel tekort aan personeel binnen het KIA, draaien medewerkers structureel werkdiensten van 16 uren achtereenvolgend. Als gevolg hiervan worden deze medewerkers lichamelijk ziek. Achtereenvolgende werkdiensten van 16 uren komen volgens het KIA vaak voor.

Er zijn ook medewerkers die zich in een vast patroon ziek melden, zodat iemand anders hun dienst tegen overwerktarief kan overnemen. Ook dit komt volgens het KIA vaak voor. Het gebeurt ook dat medewerkers zich ziekmelden gedurende hun normale diensten en het werk weer hervatten, wanneer zij voor overwerk ingepland staan.

Het onderzoek wijst uit dat het KIA in 2018, een totaal van 2.597 ziektemeldingen kende, dat resulteerde in 9.057 verzuimdagen. Zoals reeds aangegeven kan 1 ziekmelding een duur hebben van 1 dag of meerdere dagen. Uitgaande van een totaal van 173 medewerkers bij het KIA, komt het bovengenoemde neer op een gemiddeld van 15 ziektemeldingen en 52 verzuimdagen per werknemer gedurende een jaar.

Onvoldoende aanwas personeel

Volgens het KIA is het niet makkelijk om geschikte kandidaten te werven. Tijdens de opleiding vallen sommige aspiranten uit vanwege het vertonen van gedragsproblemen, het kwetsbaar zijn voor omkoperij door schuldpatronen of het ontbreken van de juiste capaciteit om de werkzaamheden naar behoren te kunnen uitoefenen. Struikelblokken zijn, volgens het KIA, dat de wenselijkheidsbegroting jaarlijks gehalveerd wordt en dat overgeplaatst personeel op de begroting van de KIA blijft drukken.



Ontevredenheid onder personeel

Volgens het KIA heerst er ontevredenheid onder het personeel. Het management is hiervan op de hoogte. De voornaamste klachten vanuit het personeel zijn de slechte staat waarin de gevangenis zich verkeerd, het gebrek aan nieuwe dienstkleding, het gebrek aan middelen om opleidingen te volgen om zich verder te ontwikkelen en de overbelasting door de lange diensten. Deze factoren hebben (mogelijk) invloed op het ziekteverzuim en de uitdiensttreding.

3.1.3 Beleid

Wensen van de minister, welke al dan niet vertaald zijn naar beleidsvoornemens, kunnen invloed hebben op het overwerk. Volgens het KIA heeft de minister van Justitie zijn wensen kenbaar gemaakt om aanvullende activiteiten te verzorgen, zoals kerkdiensten en activiteiten voor Vader- en Moederdag. Deze activiteiten vergen extra capaciteit om toezicht te houden op de gedetineerden. Gezien de huidige onderbezetting, kunnen deze activiteiten niet zonder overwerkuren georganiseerd worden.

Internationale wet- en regelgeving

Naast de nationale wet- en regelgeving, die vertaald zijn in de wettelijke taken van het KIA, zijn er internationale verdragen. Het KIA dient hieraan te voldoen, om zo de rechten van de gedetineerden te waarborgen. Volgens het KIA kan momenteel, door de onderbezetting, niet gewerkt worden aan de integratie van de gedetineerden. Werken

aan de integratie van de gedetineerden valt onder het takenpakket van het KIA en staat ook verankerd in de internationale wet- en regelgeving.

Beleid met betrekking tot overwerk

Er bestaat bij het ministerie van Justitie geen beleid dat specifiek gericht is op de reductie van overwerk, zoals in paragraaf 2.1.3 is vermeld. De begroting van het Land wordt gezien als leidraad en bevat de marge voor overwerk. Deze begrotingsmarge is volgens het bureau van de minister bekend bij de diensten, dus ook bij het KIA.
Tabel 2.3 bovenaan geeft een beeld van de beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in de Landsbegrotingen en overige beleidsdocumenten. Deze zijn van toepassing voor zowel het KPA, het KIA en de CEA. Het KIA heeft momenteel geen intern vastgelegd en vastgesteld beleid voor wat betreft overwerken.

3.2 (Interne) beheersing overwerk KIA

Net zoals bij het KPA, is het KIA ook verantwoordelijk voor het nemen van de nodige (interne) beheersmaatregelen om overwerk te beheren. De maatregelen van de minister zijn reeds behandeld in sub paragraaf 2.2.1. Deze zijn van toepassing voor zowel het KPA, KIA en de CEA. Onderstaand worden de intern genomen maatregelen bij het KIA verder uitgewerkt.

3.2.1 Interne beheersmaatregelen KIA

Zoals reeds aangegeven, heeft het KIA momenteel geen intern vastgelegd en vastgesteld beleid voor wat betreft overwerken. Er is ook geen sprake van beschreven processen. Intern worden wel maatregelen genomen om overwerkuren op een aanvaardbaar niveau te houden. Onderstaand worden de intern genomen maatregelen in kaart gebracht, die bij het KIA van toepassing zijn.

Overwerkuren	Intern is bepaald dat de maximale overwerkuren tegen 200% worden verlaagd van 180 uren naar maximaal 80 uur per medewerker per maand. De maximale werkuren op een dag zijn 16 uur per medewerker. Aandachtspunt: Er is weinig communicatie tussen afdeling Planning en Administratie voor wat betreft het beschikbare budget voor overwerken. Volgens de Arbeidsverordening 2013[21] kan de arbeidsduur inclusief overwerk per dag niet meer dan 12 uren bedragen.

Ook bij de KIA bestaan er interne beheersmaatregelen die samenhangen met het proces, alhoewel deze niet beschreven zijn. Deze komen onderstaand aan bod:

[21] AB 2013 no. 14, hoofdstuk 3, artikel 13 lid 1

Planning: ***Postbezetting***	Door de afdeling planning wordt gekeken of de minimale bezetting per post voor een bepaalde dienst wordt behaald. Indien de bezetting niet gehaald wordt, door onder anderen ziektemelding, worden medewerkers benaderd om overuren te werken. Het dienstrooster voor een bepaalde maand wordt aan de hand van informatie uit de voorgaande maand opgesteld. Er wordt rekening gehouden met langdurige ziekte, vakanties, ATV-dagen e.d. Aandachtspunt: Het is voor de afdeling Planning, door het capaciteitstekort, moeilijk om dienstroosters op te stellen zonder overwerkuren. Personeelsleden worden van tevoren ingeroosterd met overwerkuren op hun vrije dag of om 8 uur extra te werken op hun normale werkdag. Er is geen officieel beleid, er wordt wel getracht zoveel mogelijk rekening te houden met de bovengenoemde urennorm. Door het huidig tekort aan personeel, is het implementeren van beleid door het KIA voorlopig fictief.
Planning: ***Vakantieaanvragen***	Vakantieaanvragen dienen via het afdelingshoofd te geschieden die, bij goedkeuring, de dagen blokkeert en de informatie doorstuurt naar afdeling Planning. Er kunnen niet meer dan 3 medewerkers per ploeg tegelijkertijd op vakantie gaan. Dit om te voorkomen dat er te weinig personeel is om een post te bemannen, wat overwerken tot gevolg heeft. Aandachtspunt: Door onderbezetting kunnen medewerkers binnen het KIA geen tijd voor tijd (timeback) opnemen. Timeback kan alleen als het dienst het toelaat. Indien timeback genomen zou worden, dan zou dit tot gevolg hebben dat een andere medewerker moet overwerken.
Beheer (over)werkuren: ***Aanwezigheids-controle***	Bij de wachtkamer moeten medewerkers tekenen bij aankomst en aan het einde van een dienst. Dit wordt in een wachtrapport vastgelegd en wordt gebruikt om aanwezigheid en de eventueel gewerkte overuren te controleren. Aandachtspunt: Het in- en uitchecken bij de wachtkamer gebeurt handmatig en is gevoelig voor fraude. Er zijn al in het verleden onregelmatigheden geconstateerd hierin. Het KIA was ten tijde van dit onderzoek bezig met een proces om een systeem voor toegangscontrole aan te schaffen, om zulke onregelmatigheden te vermijden.
Beheer (over)werkuren: ***Toekenning overwerk***	Bij onder anderen ziekmeldingen moeten andere medewerkers worden aangewezen om overuren te werken. Indien het een medewerker betreft die een vrije dag heeft, wordt deze eerst gevraagd. Bij ziekmeldingen op de middagdienst wordt degene die de ochtenddienst heeft gewerkt aangewezen om over te werken. Naast de aanwezigheidscontrole bij de wachtkamer, wordt door de medewerker ook een formulier verzoek tot overwerk ingevuld ter akkoord. Personeelsleden die een salaris equivalent aan schaal 10 of hoger verdienen, komen niet in aanmerking voor betaald overwerk. Dit zijn personeelsleden die de volgende functies bekleden: - hoofd Financien en Administratie

	- beleidsmedewerker - inrichtings psycholoog - inrichtings artsen - hoofd Personeel en Organisatie - hoofd K-9/BOT - hoofd Advies en Onderzoek - manager Gedetineerdenzorg - manager Detentie - hoofd Integratie - Bedrijfsmaatschappelijk werker
Beheer (over)werkuren: ***Controle gewerkte overwerkuren***	Achteraf wordt een formulier ingevuld per medewerker met daarop de gewerkte uren tegen 100% en overwerkuren tegen 150% of 200%. De grondslag van dit formulier is onder anderen het wachtrapport van de wachtcommandant en het ingevulde aanvraagformulieren voor overwerk.
Beheer (over)werkuren: ***Uitbetaling overwerkuren***	Medewerkers die in een maand overuren hebben gewerkt dienen de overwerkformulieren meteen in te leveren ter uitbetaling. Dit voorkomt het risico dat medewerkers formulieren accumuleren om bij (langdurig) ziekmelding toch overwerkvergoeding uitbetaald te krijgen.

3.2.2 Rol van de beleidsdirectie DRH

Zoals reeds is genoemd in sub paragraaf 2.2.3 gaf de DRH tijdens het onderzoek aan dat haar rol in principe is om de minister te adviseren over instrumenten met betrekking tot het beheersen van de personeelskosten.

In tegenstelling met het KPA, maakte het KIA wel deel uit van het pilotproject ziekteverzuim, dat door de DRH werd opgestart. Het daaruit voortvloeiende ziekteverzuimbeleid toonde in het begin positieve resultaten, maar is inmiddels verwaterd. Mede door miscommunicatie met de SVB, werden uitblinkers niet gecontroleerd op de eerste dag van ziekmelding, conform beleid, maar werden deze weggestuurd.

Bij het KIA zijn de werkzaamheden van het DRH met betrekking tot overwerken ook beperkt tot het invoeren van de payroll gegevens in de personeelsadministratie van het Land.

4 Cuerpo Especial Arubano

De CEA kende net als het KIA een fluctuatie in de personeelskosten in de afgelopen vijf jaren. De kosten voor overwerk zijn onderdeel van de personeelskosten en deze vertoont ook een fluctuatie gedurende deze periode. In onderstaande tabel worden de personeelskosten van de CEA van de afgelopen vijf jaren weergegeven.

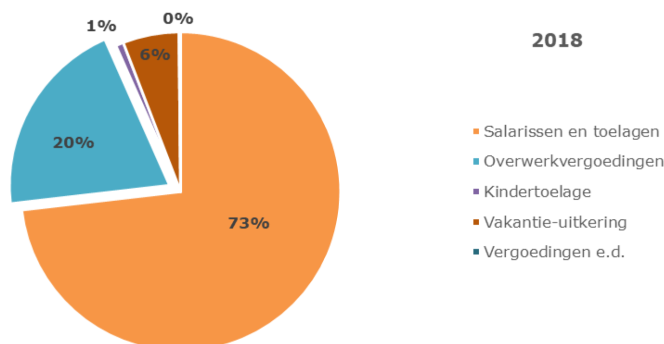
Tabel 4.1: Overzicht personeel kostensoorten bij CEA

Jaar	Salarissen en toelagen 4101	Overwerk-vergoedingen 4102	Kinder-toelage 4103	Vakantie-uitkering 4104	Vergoeding en e.d. 4105	Totaal 4100
2014	7.452.780	2.024.411	88.545	570.921	6.479	**10.143.136**
2015	7.483.271	2.159.462	95.290	585.617	6.138	**10.329.778**
2016	7.561.892	2.099. 358	85.395	581.100	10.912	**10.338.657**
2017	7.487.054	2.413.516	83.865	569.391	16.027	**10.569.853**
2018	7.419.329	2.048.530	79.850	575.644	16.368	**10.139.721**

Bron: Data Directie Financiën, bewerking Algemene Rekenkamer

Figuur 4.1 geeft een weergave van de verschillende componenten van de personeelskosten (4100) voor het jaar 2018. Overwerkvergoedingen vormen 20% van de totale personeelskosten. De reguliere salarissen bedragen 73% van de totale kosten, die onder de hoofdkostensoort *4100 Personeel* zijn verantwoord.

Figuur 4.1: Weergave personeelskosten (bedragen in Afl.)



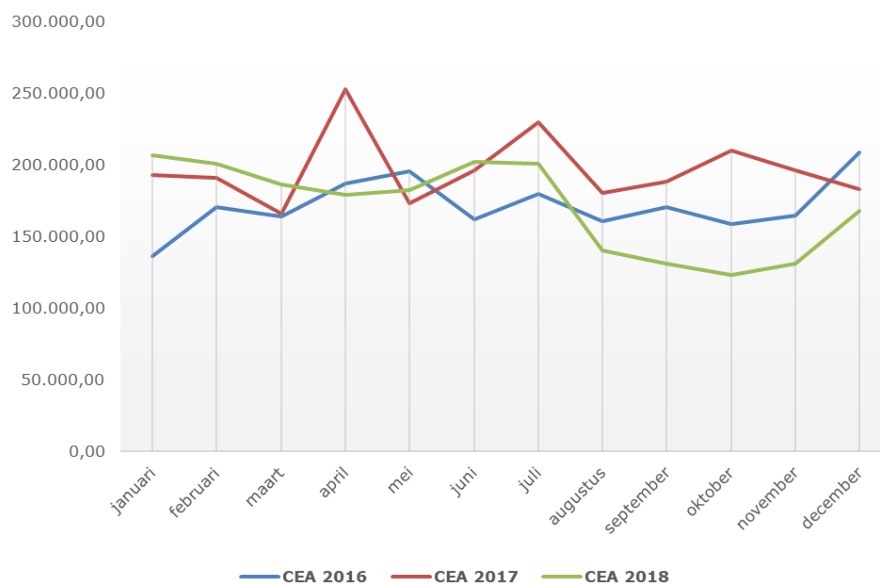
Bron: Data Directie Financiën, bewerking Algemene Rekenkamer

De CEA kende een stijging van 1,2% in overwerkvergoedingen tussen het jaar 2014 en 2018. Het jaar 2017 had de hoogste stijging van de werkelijke kosten van overwerk, namelijk 15% meer dan het voorgaande jaar. De oorzaken van deze stijging zijn niet nader onderzocht.

Figuur 4.2 presenteert de maandelijks kosten van overwerk bij de CEA over de periode 2016 tot en met 2018. De CEA kent geen opmerkelijke uitschieters gedurende het jaar waar extra overwerk in voorkomt, met uitzondering van het jaar 2017. In 2017 waren er twee duidelijke piekmomenten zichtbaar, namelijk de maanden april en juli. In deze maanden werden er respectievelijk Afl. 252.000 en Afl. 229.000 aan overwerkvergoedingen uitbetaald. Dit bedrag is aanzienlijk hoger dan andere maanden in dezelfde periode. De Algemene Rekenkamer heeft getracht de oorzaak van deze pieken te achterhalen, maar heeft hier geen reactie van de CEA over ontvangen.

Het jaar 2018 kende een duidelijke daling in de overwerkkosten in vergelijking met de voorgaande jaren, voornamelijk in de maanden van augustus tot en met november. De ontwikkeling in de kosten voor overwerk tussen de jaren 2016 en 2018 wordt in de volgende figuur gepresenteerd.

Figuur 4.2: Overwerkvergoeding bij CEA 2016-2018 (in afl.)



Bron: Data DRH, bewerking Algemene Rekenkamer

4.1 Oorzaken overwerk

De CEA heeft, net als het KPA en het KIA, diverse oorzaken genoemd die invloed hebben op de stijging in de kosten voor overwerk. De Algemene Rekenkamer heeft de genoemde oorzaken onderverdeeld in twee gebieden, namelijk:

- taken van de organisatie; en
- personeel.

In de volgende sub paragrafen worden de oorzaken per bovengenoemd gebied toegelicht.

Figuur 4.3: Overzicht oorzaken overwerk bij de CEA



4.1.1 Taken van de organisatie

Conform het instellingsbesluit heeft de CEA als doelstelling, de dienstverlening aan het Land in het algemeen en specifiek aan de diensten die belast zijn met de taken van de rechtshandhaving, door het uitvoeren van taken op het gebied van bewaking en beveiliging van objecten en subjecten.[22]

De CEA bestaat, naast de leiding, uit de afdeling Bewaking en Beveiliging en de afdeling Administratie. De Afdeling Bewaking en Beveiliging voert de hoofdtaken uit en de ondersteunende taken worden door de Afdeling Administratie verricht.
De afdeling Bewaking en Beveiliging is onderverdeeld in drie secties:

1. Algemene Bewaking en Beveiliging - gebouwen en tijdelijke projecten.
2. Speciale Bewaking en Beveiliging - Gouverneur, bestuurskantoor en KIA.
3. Executieve Ondersteuning. Deze is bemand door planners en centralisten.

De afdeling Algemene Bewaking en Beveiliging is verantwoordelijk voor 11 posten, waaronder de politiegarage te Balashi en de Directie Voogdijraad. De afdeling Speciale Bewaking en Beveiliging is verantwoordelijk voor 13 posten, waaronder de arrestantenzorg bij drie districten, het Kabinet van de Gouverneur en de Staten.

[22] Conform instellingsbesluit CEA; artikel II Landsbesluit 5 februari 2003 no.3

Tabel 4.2: Posten per afdeling bij de CEA

Algemene Bewaking en Beveiliging	Speciale Bewaking en Beveiliging
Directie Luchtvaart	Korrectie Instituut Aruba
Orthopedagogisch Centrum	Centro di Motivacion
Politiegarage Balashi	Kabinet Gouverneur
Politieopleiding school	Centro Colorado
Recherchebureau Oranjestad	Gouverneurswoning
Departamento di Impuesto	Bestuurkantoor
Casa Cuna	Staten
Directie Voogdijraad	Gerechtsgebouw
Dimas	Openbaar Ministerie
Reclasssering	Transportgroep / Boete Innen
Hulpbestuurskantoor S.N.	Arrestantzorg Shaba
	Arrestantzorg Santa Cruz
	Arrestantzorg San Nicolas

Bron: Ontvangen documenten CEA

De hoofdtaken van de CEA omvatten, onder anderen, het verrichten van en het adviseren over de bewaking en beveiliging van zowel overheidsobjecten en de zich daarin bevindende personen als regeringsfunctionarissen en hun familie. Daarnaast verleent de CEA, op verzoek, assistentie aan diensten belast met werkzaamheden op het gebied van criminaliteitsbestrijding (bijvoorbeeld het KPA) en tevens bij calamiteiten en noodtoestanden. Zo treedt de CEA ook op bij onveilige situaties, zoals ontsnappingspogingen bij het KIA.

De volgende advies- en ontwikkelingszaken worden door de CEA verricht[23]:

1. het opstellen en implementeren van bewakings- en beveiligingsplannen en technieken;
2. het formuleren van richtlijnen voor de bewakings- en beveiligingsbeambten in de uitvering van hun taken;
3. het opstellen van adviezen voor het bewaken en beveiligen van de veiligheid van de fysieke werkomgeving van Regeringsfunctionarissen en de factoren die de risico verlagende effecten teweegbrengen . Dit gebeurt in samenspraak met het KPA;
4. het adviseren inzake de aanschaf en toepassing van vaktechnische instrumenten en communicatiemiddelen;
5. het adviseren over en faciliteren van vakkundig opleiding en workshops ten behoeve van de bewakings- en beveiligingspersoneel, overheidsdiensten en externen.

[23] Conform artikel III instellingsbesluit CEA d.d. 5 februari 2003

De CEA ondersteunt primordiaal de justitieketen. De ondersteuning vanuit de CEA vindt derhalve niet altijd plaats binnen reguliere werkuren. Zo ondersteunt de CEA het KPA, bijvoorbeeld door een plaats delict te beveiligen na een misdrijf. De inzet van de CEA wordt tevens verzocht bij huiszoekingen en bijzondere activiteiten. De CEA ondersteunt verder ook met het vervoer van justitiabelen. De CEA geeft tevens ondersteuning aan het KIA met het Interne Bijstandsteam (IBT) en met de inzet van het Bijzondere Ondersteuningsteam (BOT)/K9. Deze activiteiten gaan gepaard met extra personeel, buiten reguliere uren, die in aanmerking komen voor overwerkvergoeding. Verder vinden er ook trainingen plaats, zoals die van rampenbestrijding en andere simulaties, waar de aanwezigheid van CEA-personeel wordt verwacht. Deze activiteiten vinden tevens plaats buiten reguliere werkuren en leiden volgens de CEA tot overwerk.



4.1.2 Personeel CEA

De CEA geeft aan dat er sprake is van vergrijzing binnen de organisatie. Zo is een groot deel van het personeel ouder dan 40 jaar. Ongeveer 40% van de organisatie is ouder dan 50 jaar. Volgens de CEA heeft dit tot gevolg, dat er vaker sprake is van gezondheidsklachten onder het personeel, wat een effect heeft op het ziekteverzuim.

Ziekteverzuim

De CEA benoemt ziekteverzuim dan ook als de voornaamste oorzaak voor overwerk. Het onderzoek wijst uit dat de CEA in 2018 een totaal van 1.710 ziektemeldingen kende, dat resulteert in 7.146 verzuimdagen. Uitgaande van een totaal van 134 medewerkers bij de CEA, komt dit neer op een gemiddeld van bijna 13 ziektemeldingen en 53 verzuimdagen per werknemer gedurende een jaar. Dit gezien 1 ziekmelding een duur kan hebben van hebben van 1 of meerdere dagen.

Personeelstekort

Hoewel de CEA personeelstekort niet als voornaamste oorzaak van overwerk heeft genoemd, geeft de CEA aan dat er sprake is van onderbezetting. De gewenste formatie,

conform het -nog niet vastgestelde- formatierapport, bedraagt 168 fte’s. De CEA heeft momenteel een bezetting van 134 fte’s. In onderstaand tabel wordt de bezetting van de afgelopen vijf jaren afgezet tegen de gewenste formatie.

Tabel 4.3: Bezetting (saldo in- en uitstroom) en gewenste formatie CEA

	2014	2015	2016	2017	2018	Gewenste formatie
Aantal fte's	148	147	143	140	134	168

Bron: Data DRH

De onderbezetting bij de CEA doet zich voornamelijk voor in de leidinggevende functies. Zo is bij de hoofdafdeling Bewaking en Beveiliging de functie hoofd van de afdeling vacant. Ook de chef functies bij de subafdelingen Algemene Bewaking & Beveiliging en Speciale Bewaking & Beveiliging zijn vacant. Voor de functie Bewakings- en Beveiligingsmedewerker geeft CEA aan, een tekort te hebben van 28 fte’s. De taken van de CEA worden in het instellingsbesluit beschreven. Door het ontbreken van een formatierapport heeft de Algemene Rekenkamer de gewenste formatie niet kunnen afzetten tegen de uit te voeren taken.

Redenen personeelstekort

De CEA kende over de jaren heen een uitstroom van personeel, wat heeft bijgedragen aan het huidig tekort. Dit wordt in de volgende figuur geïllustreerd:

Figuur 4.4: Overzicht redenen van vertrek, afwezigheid en aanwas van personeel

Vertrek personeel wegens:	- overplaatsing naar een andere overheidsdienst - vrijwillige uitdiensttreding (VUT) - Bereiken van het pensioengerechtigde leeftijd - overlijden
(Tijdelijke) afwezigheid personeel wegens:	- ziekteverzuim - ter beschikking stelling aan het bureau van een minister - vakantie- en verlof, waardoor er minder medewerkers zijn; - volgen van cursussen en trainingen (intern en extern); - vastgestelde beperkingen personeel, vanwege gezondheidsklachten, door SVB om bepaalde taken te verrichten;

Onvoldoende aanwas personeel wegens:	- Personeelsstop

Bron: CEA, bewerking Algemene Rekenkamer

4.2 (Interne) beheersing overwerk CEA

De CEA is verantwoordelijk voor het nemen van de nodige interne beheersmaatregelen om overwerk te beheren. Het beleid en de maatregelen van de minister zijn reeds behandeld respectievelijk in sub paragrafen 2.1.3 en 2.2.1.

De CEA heeft een intern beleid voor het omgaan met overwerken, maar deze is niet vastgelegd en vastgesteld. Dit beleid is gebaseerd op jarenlange ervaring en kennis binnen de organisatie. Het beleid is bekend bij de planner, coördinatoren, ploegleiders en het personeel. Het intern beleid gaat voornamelijk over de voorwaarden voor het toekennen van overwerk. Onderstaand worden eerst de intern genomen maatregelen in kaart gebracht, die bij de CEA van toepassing zijn.

Overwerkuren	Intern is bepaald dat de maximale overwerkuren per medewerker 40 uren per maand bedragen.
Ziekteverzuim	Er is intern een maandelijks verzuimquotum vastgesteld. Medewerkers die dit quotum overschrijden worden uitgesloten van overwerk op een rustdag. Aandachtspunt: De medewerkers die het maandelijks ziekteverzuim quotum overschrijden, mogen wel overwerken indien iemand uitvalt. Indien het niet mogelijk is aan de minimale bezetting te voldoen, worden medewerkers die het maandelijks quotum hebben overschreden toch tijdens een rustdag opgeroepen om over te werken.

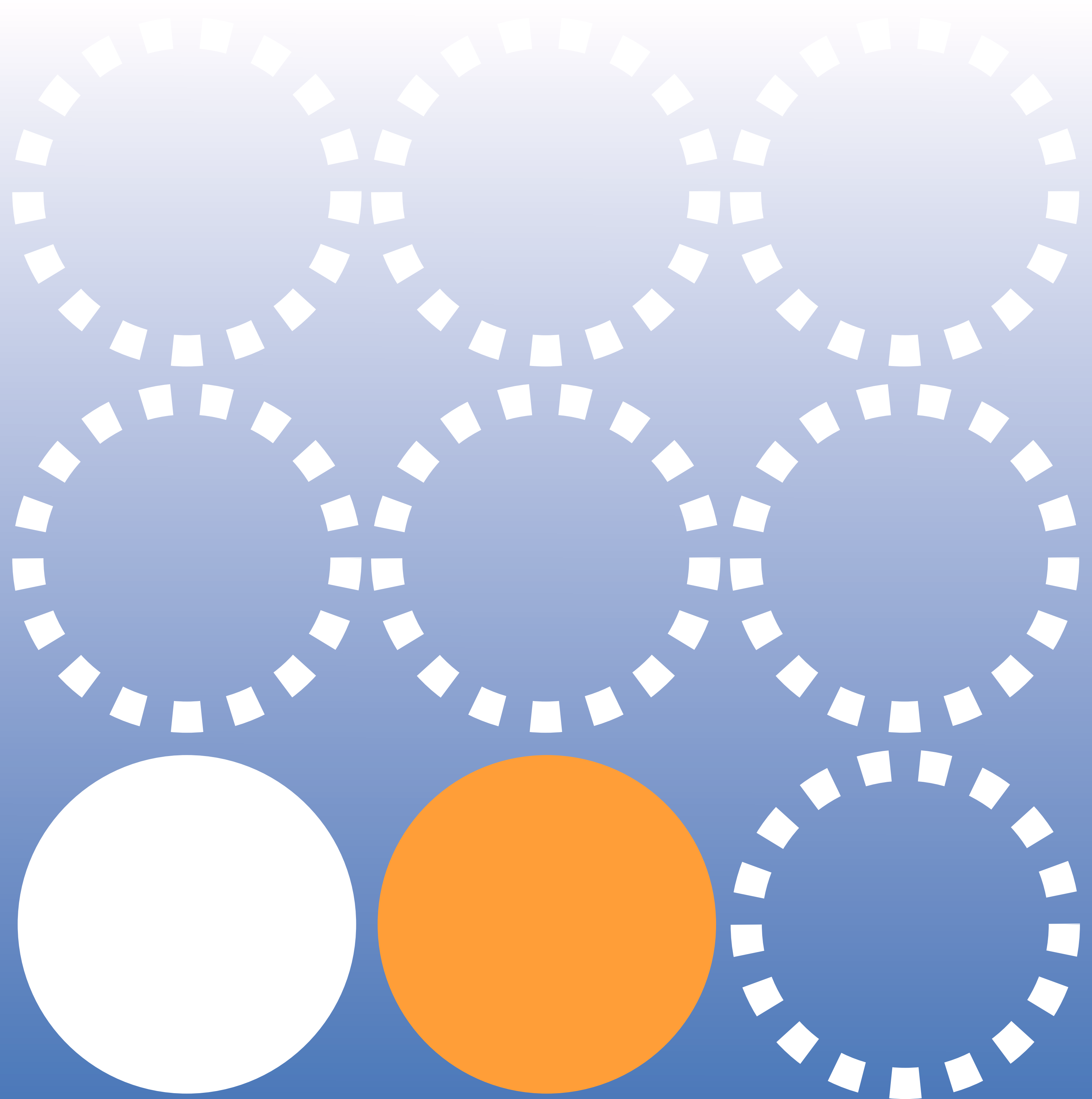
Ook de interne beheersmaatregelen zijn geïnventariseerd en worden onderstaand gepresenteerd:

Planning: ***postbezetting***	Voor diensten binnen reguliere werktijden, bepaalt de planner vooraf de minimale bezetting van de dienst aan de hand van het tekort aan personeel door verzuim of andere oorzaken. Voor diensten buiten reguliere werktijden zorgt de dienstdoende ploegleider of coördinator dat de minimale bezetting gehaald wordt. Dienstroosters worden opgesteld aan de hand van de vastgestelde minimale bezetting bij de posten, rekening houdend met onder anderen vakantie- en verlofdagen, rustdagen e.d. Indien de minimale bezetting bij een post niet behaald wordt, kan eventueel een bemande post gesloten worden en vervangen door rijdende controle (patrouille). Aandachtspunt: Het sluiten van een bemande post kan gevolgen hebben voor de veiligheid.
Beheer (over)werkuren: ***toekenning overwerk***	Indien de minimale bezetting niet behaald wordt door bijvoorbeeld ziekmelding, wordt eerst gekeken of de dienst met de beschikbare bemanning kan draaien. Indien dit niet het geval is, worden medewerkers die rust hebben, opgeroepen voor overwerk. Personeel van lage rangen worden als eerste opgeroepen om over te werken.

	Medewerkers die schaal 9 of hoger verdienen (chef of hoger) komen niet in aanmerking voor betaald overwerken.
Beheer (over)werkuren: ***controle en monitoring gewerkte overwerkuren***	Het overwerk wordt gemonitord door middel van overwerksheets en managementoverzichten (in Excel). Er zijn ook reguliere besprekingen met de planner, coördinatoren en ploegleiders. De signalering van dreigende overschrijdingen komt vanuit de administratie, die de controle uitvoert.

Bijlage 1: Afkortingen

AT	Arrestatie Team
CEA	Cuerpo Especial Arubano
DRH	Departamento di Recurso Humano
FTE	Fulltime-equivalent
het Land	Land Aruba
KIA	Korrectie Instituut Aruba
KMT	Korps Management Team
KPA	Korps Politie Aruba
ME	Mobiele Eenheid
Staten	Staten van Aruba
SVB	Sociale Verzekeringsbank



Algemene Rekenkamer

T (297) 582 5448
F (297) 582 7687
E rekenkamer@aruba.gov.aw

Wilhelminastraat 6
Oranjestad
Aruba